

Streszczenie decyzji Komisji
z dnia 20 maja 2021 r.
dotyczącej postępowania na podstawie art. 101 TFUE i art. 53 Porozumienia EOG

(Sprawa AT.40324 — Europejskie obligacje skarbowe)

(notyfikowanej jako dokument C(2021) 3489)

(Jedynie teksty w języku angielskim i niemieckim są autentyczne)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2021/C 418/08)

W dniu 20 maja 2021 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania przewidzianego w art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”) oraz art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”). Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 ⁽¹⁾ Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji, wraz z informacjami na temat wszelkich nałożonych kar, uwzględniając jednak uzasadnione prawo przedsiębiorstw do ochrony ich tajemnic handlowych. Pełen tekst omawianej decyzji w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności dostępny jest na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, pod adresem: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/>

1. WPROWADZENIE

- 1) Adresaci decyzji uczestniczyli w jednolitym i ciągłym naruszeniu art. 101 Traktatu i art. 53 Porozumienia EOG. Celem naruszenia (kartelu) było ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w sektorze europejskich obligacji skarbowych.

2. PROCEDURA

- 2) Komisja wszczęła postępowanie wyjaśniające w dniu 29 lipca 2015 r. na podstawie wniosku o zwolnienie z grzywny złożonego przez RBS (teraz NatWest) w ramach programu łagodzenia kar ⁽²⁾. Na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja przesłała wnioski o przekazanie informacji do różnych banków, w następstwie czego dwa z nich, UBS i Natixis, złożyły wnioski o zmniejszenie grzywien w ramach programu łagodzenia kar. Oprócz dobrowolnej współpracy ze strony podmiotów wnioskujących o złagodzenie kary postępowanie wyjaśniające opierało się na dalszych wnioskach o przekazanie informacji kierowanych do banków objętych tym postępowaniem.
- 3) Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 w dniu 31 stycznia 2019 r. i wydała pisemne zgłoszenie zastrzeżeń, na które adresaci udzielili odpowiedzi na piśmie oraz ustnie podczas spotkania wyjaśniającego. Następnie Komisja przesłała kolejny wniosek o przekazanie informacji, pismo przedstawiające okoliczności faktyczne oraz pismo wyjaśniające sposób obliczania wskaźnika zastępczego dla wartości sprzedaży w odniesieniu do przedmiotowej sprawy. Wszystkie zainteresowane strony przedstawiły swoje uwagi.
- 4) Przeprowadzono konsultacje z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących, który wydał pozytywną opinię. Urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające sporządził również sprawozdanie końcowe. Komisja przyjęła decyzję w dniu 20 maja 2021 r.

3. PRAKTYKI ANTYKONKURENCYJNE

- 5) Naruszenie dotyczy praktyk kartelowych prowadzonych na rynku pierwotnym i wtórnym w zakresie obrotu europejskimi obligacjami skarbowymi przez okres prawie pięciu lat.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1).

⁽²⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. C 298 z 8.12.2006 r., s. 17).

- 6) Europejskie obligacje skarbowe to obligacje skarbowe emitowane w euro przez rządy centralne państw członkowskich należących do strefy euro. Europejskie obligacje skarbowe są rodzajem papierów dłużnych, które umożliwiają rządowi europejskim pozyskanie środków pieniężnych na finansowanie wydatków lub inwestycji albo na refinansowanie istniejącego długu. Dzięki europejskim obligacjom skarbowym rząd emitujący obligacje (emitent) może pożyczać środki finansowe (kwota główna) od inwestorów na określony czas (termin zapadalności). W zamian rząd płaci inwestorowi będącemu posiadaczem obligacji stałą lub zmienną stopę procentową (kupon), a w terminie zapadalności spłaca inwestorowi będącemu posiadaczem obligacji kwotę główną.
- 7) Europejskie obligacje skarbowe są emitowane na rynku pierwotnym, a następnie są przedmiotem obrotu na rynku wtórnym. Rządy powierzają emisję obligacji swoim departamentom skarbu, a dokładniej urzędowi ds. zarządzania długiem. Mogą one oferować lub plasować europejskie obligacje skarbowe na rynku w drodze aukcji, które są procedurą przetargową, lub poprzez konsorcjum, co stanowi proces plasowania na rynku niepublicznym. Główni dealerzy nabywają obligacje na rynku pierwotnym i plasują je u swoich klientów na rynku wtórnym. Na rynku wtórnym obligacje są przedmiotem obrotu między dealerami a innymi inwestorami instytucjonalnymi. Zazwyczaj duże banki inwestycyjne obracają wszystkimi europejskimi obligacjami skarbowymi w ramach swoich działów ds. europejskich obligacji skarbowych, niezależnie od daty emisji, kwoty głównej lub terminu zapadalności europejskich obligacji skarbowych.
- 8) W okresie od stycznia 2007 r. do listopada 2011 r. grupa traderów zajmujących się obrotem europejskimi obligacjami skarbowymi pozostawała ze sobą w bliskim kontakcie osobistym, telefonicznym, za pomocą komunikatorów internetowych i stałych, dedykowanych pokoiów czatu (ang. persistent chatrooms). Stałe pokoje czatu to miejsca wielostronnych spotkań, w których uczestnicy nie są fizycznie obecni i nie komunikują się ustnie, ale porozumiewają się ze sobą poprzez wysyłanie do grupy natychmiastowych wiadomości, do których wszyscy użytkownicy mają dostęp i na które wszyscy mogą reagować. Stałe pokoje czatu są ciągłą konferencją, dostępną wyłącznie za zaproszeniem, co oznacza, że udział w niej mogą brać tylko zaproszeni użytkownicy, którzy mają automatyczny dostęp do całej rozmowy (całych rozmów).
- 9) Dwa stałe pokoje czatu, które miały szczególne znaczenie dla wymiany informacji w ramach kartelu, zostały uruchomione na początku 2007 r. przez grupę czterech traderów. Grupa ta od samego początku nieprzerwanie miała dostęp do obu pokoiów czatu, nawet w sytuacji zmiany pracodawcy i konieczności technicznego odnowienia dostępu. Traderzy ci utrzymywali wzajemne kontakty przez cały okres istnienia tych pokoiów. Zapraszali również innych traderów, będących przedstawicielami ich lub innych banków, do jednego z tych pokoi czatu lub do obu tych pokoi. W związku z tym ci traderzy również uczestniczyli w naruszeniu, aczkolwiek w bardziej ograniczonym zakresie i przez krótsze okresy. Praktyki wszystkich tych traderów pociągały za sobą odpowiedzialność zatrudniających ich banków, w imieniu których realizowali transakcje.
- 10) Kontakty w stałych pokojach czatu odbywały się regularnie, czasami codziennie, w szczególności w przypadku, gdy europejskie obligacje skarbowe były wystawiane na aukcję. Rozmowy bywały długie, mogły trwać cały dzień lub wiele dni. Traderzy używali żargonu branżowego, skrótów, pseudonimów i kodów słownych.
- 11) Do celów omawianej decyzji Komisja podzieliła te rozmowy na cztery powiązane ze sobą i częściowo pokrywające się kategorie porozumień i uzgodnionych praktyk dotyczących:
 - a) prób wpłynięcia na dominującą cenę rynkową na rynku wtórnym w zależności od praktyki na rynku pierwotnym;
 - b) prób koordynowania licytacji na rynku pierwotnym;
 - c) prób koordynowania poziomu przebijania ofert na rynku pierwotnym;
 - d) innych wymian informacji szczególnie chronionych, w tym na temat (i) elementów cenowych, pozycji lub wolumenów oraz strategii dotyczących określonych kontrahentów w odniesieniu do poszczególnych transakcji obrotu europejskimi obligacjami skarbowymi na rynkach wtórnych; (ii) indywidualnych zaleceń wydawanych urzędowi ds. zarządzania długiem oraz (iii) terminów ustalania cen konsorcjów.
- 12) W ramach tych kontaktów traderzy prowadzili wymianę szczególnie chronionych informacji handlowych, dzięki którym byli stale informowani o wzajemnych praktykach i strategiach nabywania europejskich obligacji skarbowych na rynku pierwotnym i obrotu nimi na rynku wtórnym. Dzięki tym wymianom mogli dostosowywać lub koordynować swoje praktyki oraz pomagać sobie wzajemnie w uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej przy emitowaniu i plasowaniu europejskich obligacji skarbowych oraz obrocie nimi. Istotne informacje będące przedmiotem wymiany obejmowały informacje o cenach, wolumenie i pozycjach transakcyjnych: średnie ceny rynkowe, krzywe rentowności i spready obligacji będących ostatnio przedmiotem obrotu lub oferowanych na rynku wtórnym, wolumeny przewidywanych zakupów na aukcjach, informacje na temat ofert, poziomu przebijania ofert i strategii przebijania ofert na aukcjach itp. Informacje wymieniane między konkurentami były często szczegółowe i stanowiły szczególnie chronione informacje handlowe. Były istotne z punktu widzenia podejmowania decyzji przez traderów, a w rezultacie pozwalały im dostosowywać ich strategię tradingowe.

- 13) Ogólnym celem współpracy między traderami było zapewnianie sobie wzajemnej pomocy w działaniach na rynku dzięki zwiększonej przejrzystości i zmniejszonej niepewności w zakresie emisji europejskich obligacji skarbowych lub obrotu nimi, poprzez świadome zastępowanie ryzyka związanego z konkurencją na niekorzyść innych uczestników rynku, banków, ich klientów lub urzędów ds. zarządzania długiem.
- 14) W istocie te działania antykonkurencyjne były powiązane i wzajemnie się uzupełniały. Biorąc pod uwagę różne obiektywne elementy, takie jak treść i częstotliwość kontaktów, przedmiotowy produkt, zastosowane metody, schemat, okres i zaangażowane podmioty, tworzyły one jednolite i ciągłe naruszenie polegające na porozumieniach lub uzgodnionych praktykach, których celem było ograniczenie konkurencji w sektorze europejskich obligacji skarbowych.
- 15) Zakres geograficzny naruszenia obejmował co najmniej całe terytorium EOG.

4. INDYWIDUALNE ZAANGAŻOWANIE

- 16) Wymienione poniżej przedsiębiorstwa uczestniczyły w praktykach i w związku z tym dopuściły się naruszenia art. 101 ust. 1 TFUE oraz art. 53 ust. 1 Porozumienia EOG w okresach wskazanych poniżej.
 - Bank of America w okresie od 29 stycznia 2007 r. do 6 listopada 2008 r.;
 - Natixis w okresie od 26 lutego 2008 r. do 6 sierpnia 2009 r.;
 - NatWest w okresie od 4 stycznia 2007 r. do 28 listopada 2011 r. ⁽³⁾;
 - Nomura w okresie od 18 stycznia 2011 r. do 28 listopada 2011 r.;
 - Portigon w okresie od 19 października 2009 r. do 3 czerwca 2011 r.;
 - UBS w okresie od 4 stycznia 2007 r. do 28 listopada 2011 r. oraz
 - UniCredit w okresie od 9 września 2011 r. do 28 listopada 2011 r.

5. ŚRODKI ZARADCZE

- 17) Indywidualny udział przedsiębiorstw Bank of America i Natixis w przedmiotowych praktykach zakończył się ponad pięć lat przed rozpoczęciem postępowania wyjaśniającego przez Komisję. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja nie może już stosować art. 23 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia i nie może nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa Bank of America i Natixis. W związku z tym w omawianej decyzji nałożono grzywny wyłącznie na przedsiębiorstwa NatWest, Nomura, Portigon, UBS i UniCredit.
- 18) Do przedmiotowej decyzji zastosowanie mają wytyczne w sprawie grzywien z 2006 r. ⁽⁴⁾ Wysokość podstawowej kwoty grzywny ustalana jest przy uwzględnieniu wskaźnika zastępczego dla wartości sprzedaży. Komisja obliczyła roczną wartość sprzedaży na podstawie referencyjnej kwoty transakcji obrotu europejskimi obligacjami skarbowymi dokonywanego przez strony na rynku wtórnym w EOG w okresie ich indywidualnego zaangażowania, pomniejszonej o współczynnik uwzględniający specyfikę sektora europejskich obligacji skarbowych, a w szczególności fakt, że produkty te są przedmiotem ciągłego obrotu. W tym celu Komisja skorygowała lub zdyskontowała roczne referencyjne kwoty transakcji obrotu europejskimi obligacjami skarbowymi o współczynnik uwzględniający charakterystyczne dla tego rynku poziomy rozpiętości cen oferowanych i cen sprzedaży. Komisja zastosowała inny współczynnik dyskontujący dla każdej strony ze względu na dużą zmienność poziomów rozpiętości cen oferowanych i cen sprzedaży w przypadku europejskich obligacji skarbowych oraz rozbieżności między państwami emitującymi i terminami zapadalności oraz różnic w całym okresie występowania naruszenia.
- 19) Wysokość grzywien uwzględnia bardzo poważny charakter naruszeń kartelowych, czas trwania i zasięg geograficzny działań kartelu, fakt, że przedmiotowe praktyki dotyczyły całego sektora europejskich obligacji skarbowych na rynku pierwotnym i wtórnym, że europejskie obligacje skarbowe są wykorzystywane do pozyskiwania środków publicznych oraz że praktyki były prowadzone w czasie bardzo poważnego kryzysu finansowego. Zgodnie z praktyką Komisji dodano dodatkową kwotę, aby zniechęcić przedsiębiorstwa do stosowania takich nielegalnych praktyk (tzw. opłata wstępna).

⁽³⁾ NatWest Group plc i NatWest Markets plc w okresie od 4 stycznia 2007 r. do 28 listopada 2011 r. oraz NatWest Markets N.V. od 17 października 2007 r. do 28 listopada 2011 r.

⁽⁴⁾ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003 (Dz.U. C 210 z 1.9.2006, s. 2).

- 20) Nie istnieją okoliczności obciążające ani łagodzące dla przedsiębiorstw, na które nałożono grzywny, ale fakt, że trader reprezentujący UniCredit prowadził działalność jedynie na rynku wtórnym, został uwzględniony przy obliczaniu współczynnika wagi naruszenia w odniesieniu do przedsiębiorstwa UniCredit.
- 21) Grzywna nałożona na każde przedsiębiorstwo, z wyjątkiem West LB/Portigon, nie przekracza 10 % jego całkowitego obrotu uzyskanego w roku obrotowym poprzedzającym datę wydania decyzji przez Komisję. W przypadku West LB/Portigon ostatni obrót netto (2020 r.) jest ujemny, w związku z czym wysokość grzywny wynosi zero.
- 22) Komisja przyznała przedsiębiorstwu NatWest pełne zwolnienie z grzywny i obniżyła grzywnę nałożoną na UBS o 45 % w zamian za współpracę w postępowaniu wyjaśniającym.

6. WNIOSKI

- 23) W decyzji wskazano następujące przedsiębiorstwa w związku z naruszeniem art. 101 Traktatu oraz art. 53 Porozumienia EOG i nałożono grzywnę na podstawie art. 23 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 na wymienione niżej podmioty prawne, które są solidarnie zobowiązane do zapłaty grzywny.

Przedsiębiorstwa i podmioty prawne	Grzywny [w EUR]
Bank of America: Bank of America Corporation Bank of America, National Association	nie dotyczy (przedawnienie)
Natixis: Natixis S.A.	nie dotyczy (przedawnienie)
NatWest: NatWest Group plc NatWest Markets plc NatWest Markets N.V	0 (wnioskujący o zwolnienie z grzywny)
Nomura: Nomura Holdings Inc Nomura International plc	129 573 000
Portigon: Portigon AG	0 (ujemny obrót netto w 2020 r.)
UBS: UBS Group AG UBS AG	172 378 000
UniCredit: UniCredit S.p.A. Unicredit Bank AG	69 442 000